



Prof. Dr. Andreas Hackethal und Prof. Dr. Jan Pieter Krahenen

Kommentierung des “Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ vom 6. Februar 2013

Policy Letter Series No. 3

Center of Excellence SAFE Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Grüneburgplatz 1 | D-60323 Frankfurt am Main

Tel. +49 (0)69 798 33684 | Fax +49 (0)69 798 33910
policycenter@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Kommentierung des Artikels 2 des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung

vom 6. Februar 2013

“Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung and Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen”

Prof. Dr. Andreas Hackethal und

Prof. Dr. Jan Pieter Krahn

1. Grundsätzliche Einschätzung:

Die Stoßrichtung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung, bei systemrelevanten Finanzinstitutionen das Einlagen- und Kreditgeschäft vom Handelsgeschäft abzutrennen, ist positiv zu bewerten. Auch die europäische Expertenkommission unter dem Vorsitz von Erkki Liikanen hat im Oktober 2012 einen Vorschlag zur Abtrennung des riskanten Handelsgeschäfts vom Einlagengeschäft gefordert, mit der Begründung, dass dies die Kosten der riskanten Geschäfte transparenter macht und die Abwicklung von Finanzinstituten, die in Schieflage geraten sind, erleichtert.

Die Begründung für den Vorstoß der Bundesregierung ähnelt im Grundtenor der Argumentation der Expertenkommission: „Einlagen von Bürgern sollen nicht länger dazu genutzt werden können, spekulative Hochrisikostategien auf eigene Rechnung ohne die unter Marktbedingungen angemessene Risikoprämie auf Fremdkapital zu finanzieren. Die Abtrennung der riskanten Geschäfte in eine separate Einheit ermöglicht zudem die leichtere Abwicklung dieser Geschäfte“ (Gesetzesentwurf, S. 2). Die Zielsetzung des Gesetzes wird im Folgenden so dargestellt: „Damit werden die Einlagen der Kunden des Instituts und das Geld der Steuerzahler, die für erfolglose hochriskante Spekulationen und Geschäfte von Instituten eintreten müssten, geschützt“ (Gesetzesentwurf, S. 38).

Die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs, Kapitalkosten wieder in direkte Abhängigkeit des Risikos von Geschäftsfeldern zu setzen und eine Abwicklung zu erleichtern, die ohne den Einsatz von Steuermitteln gelingen kann, ist begrüßenswert. Nach unserem Ermessen läuft der Gesetzesentwurf in seiner derzeitigen Ausgestaltung jedoch Gefahr, zwar symbolträchtig zu sein, aber in der Zielerreichung hinsichtlich Stabilität des Finanzmarktes und Schutz von Einlegern und Steuerzahlern hinter den Erwartungen zurückzubleiben.

2. Begründung:

Eine Abtrennung des riskanteren Handelsgeschäfts vom Einlagengeschäft und eine eigenständige Refinanzierung des Handelsgeschäfts sind wünschenswert, um etwaige interne Quersubventionierungen transparent zu gestalten. Wenn für den Handelsbereich die Kosten der Refinanzierung steigen, wird bei sonst unveränderten Bedingungen der Umfang des riskanten Geschäfts reduziert. Die Folge wäre eine stabilisierende Wirkung für den Finanzmarkt. Die zu erwartenden höheren Kapitalkosten für den Handelsbereich stellen eine Entlohnung für die höhere Risikoprämie der Kapitalgeber dar – die bei einer Schieflage der Finanzinstitute in Haftung genommen werden sollten.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die oben genannte Zielsetzung erreicht werden soll über die Auslagerung von Kreditgeschäft mit gehebelten Investoren und vor allem über die Auslagerung von „...spekulativen Geschäften auf eigene Rechnung, also Handel mit Wertpapieren und anderen Finanzinstrumenten im Sinne des § 1 Absatz 11 KWG im eigenen Namen für eigene Rechnung, der keine Dienstleistung für andere darstellt.“ (Gesetzentwurf, S. 3)

Durch die vorgenommene Unterscheidung von Eigenhandel und Handel, der eine Dienstleistung für andere darstellt, läuft der Vorstoß jedoch Gefahr, ins Leere zu laufen. In der Praxis ist eine stringente und damit überprüfbare Unterscheidung von Eigenhandel und Marketmaking kaum praktikabel. Eine Finanzinstitution, die in der Rolle eines Marketmakers für einen Kunden z.B. den Verkauf einer Wertpapierposition übernimmt, wird das komplementäre Gegengeschäft in der Regel erst mit einer zeitlichen Verzögerung vornehmen. In der Zwischenzeit hält die Bank das Wertpapier in ihrem Eigenbestand. Die Haltezeit kann sich je nach Liquidität des zugrundeliegenden Marktes über Minuten, Stunden, Tage, aber auch Monate hinziehen. Während der Haltezeit sind Positionen, denen ein Kundenauftrag zugrunde liegt, nicht von Positionen zu unterscheiden, die sich aus Eigenhandelskalkül im Handelsbestand der Bank befinden. Betrachtet man die Summe der Geschäfte aus Kundenaufträgen, die von der Bank saldiert werden und dann mit Hedgingstrategien abgesichert werden, wird in der aktuellen Praxis deutlich, dass Kunden- und Eigengeschäft tatsächlich nicht sinnvoll voneinander abzugrenzen sind. Dies zeigt sich auch in den USA, wo die Volcker-Regel ebenfalls eine Unterscheidung von Eigenhandel und Marketmaking vorsieht und die Umsetzung in die Praxis nun genau in diesem Punkt scheitert.

Die im Gesetzentwurf auf den Seiten 59 und 60 aufgeführten erlaubten Handelsgeschäfte zeigen den breiten Umfang dessen, was Instituten mit Einlagen- und Kreditgeschäft weiterhin erlaubt sein soll. Die erlaubten Geschäfte sind so breit gefasst, dass sich vielfältige Möglichkeiten für Finanzinstitute ergeben, Handelsgeschäfte so zu deklarieren, dass diese in die Kategorie der erlaubten Tätigkeiten fallen. De facto würde vermutlich kaum eine Auslagerung in maßgeblichem Umfang stattfinden. Damit könnten risikoreiche Geschäfte in unverändertem Umfang fortgeführt und auf bisherige Weise intern quersubventioniert werden. Diese würde die Zielsetzung des Gesetzes unterminieren.

Die vorgesehene Ermächtigung der BaFin, die Auslagerung weiterer Geschäftsfelder anzuordnen, verlagert die Verantwortung dafür, die Stabilität im Finanzmarkt zu sichern, auf die Aufsicht. Ein Strukturvorschlag, der die Risiken im Markt transparent macht und die Kosten an die eingegangenen Risiken bindet, ist dem vorzuziehen.

3. Fazit:

Der grundsätzliche Ansatz des Gesetzentwurfs, die riskanten Handelsgeschäfte vom Kundengeschäft zu abtrennen, ist begrüßenswert. Die konkret vorgesehene Unterscheidung zwischen Eigengeschäft und Geschäft im Kundenauftrag ist jedoch so formuliert, dass davon auszugehen ist, dass Handelsgeschäft nur in geringem Umfang tatsächlich abgetrennt würde. Dem zu erwartenden bürokratischen Aufwand stünden dann nicht die erhofften Stabilitätsvorteile im Finanzmarkt gegenüber. Um die Stabilität im Finanzsektor merklich zu erhöhen, scheint es daher angeraten, bei systemrelevanten Finanzinstituten das gesamte Handelsgeschäft, d.h. Eigenhandel und Marketmaking, von dem Geschäft mit Kundeneinlagen in eine sich nach Marktregeln refinanzierende Einheit abzutrennen.